

Gewerkschaftskrise ohne Ende? – Ansätze und Dimensionen der Revitalisierung

Martin Behrens
Kerstin Hamann

1

Die Lage

„Genosse Schröder – von der Neuen Mitte zum Kanzler der Gewerkschaften“ so titelte der Spiegel noch im November 2002 (Heft 47 vom 18.11.2002). Das Hauptargument dieses Leitartikels ist schnell zusammengefasst: Weite Teile der Bundesregierung befänden sich in der festen Umklammerung der Gewerkschaften. Da der gewerkschaftliche Einfluss immer noch weit in die SPD hineinreiche, sei der Bundestag letztlich nicht viel mehr als eine Außenstelle des DGB. Nicht erst seit der Verkündung der Agenda 2010, die zunächst gegen den Widerstand des DGB und seiner Gewerkschaften auf die politische Tagesordnung gesetzt wurde, wird die beinahe groteske Weltfremdheit dieser Einschätzung offenbar. Schon damals beschlich manchen Leser der Verdacht, hier werde zunächst die öffentliche Wahrnehmung des politischen Einflusses der Gewerkschaften ins Bodenlose überhöht, auf dass diese umso tiefer fallen mögen. Der Aufprall war hart und er kam schnell. Die IG Metall hat in den letzten Monaten einiges dazu beigetragen, diesen Eindruck zu bestärken: Ein mit Pauken und Trompeten verloren gegangener Streik sowie öffentlich und unerbittlich ausgetragene Querelen um die Neubesetzung der Führungsspitze erwecken den Eindruck, als sei die Organisation bis tief in die Basis hinein gespalten und auf Dauer paralysiert (Fichter 2003; Schmidt 2003).

Die jüngsten Probleme der IG Metall stehen sicherlich nicht stellvertretend für den Zustand der gesamten deutschen Gewerkschaftsbewegung, dennoch gibt es auch hier keinen Anlass zur voreiligen Entwarnung. Wie in vielen anderen Industrie-

ländern befinden sich Gewerkschaften auch in Deutschland in der Krise. Ob nun die Gewerkschaften, wie *Rainer Hank* in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung ausführt, „kraftmeiernd aber ziellos“ (FAZ vom 3.7.2003) oder aber durch galoppierenden Mitgliederschwund anämisch geworden sind, die besten Zeiten scheinen hinter ihnen zu liegen. Die Beschreibung der Symptome, so unser Ansatz, erspart allerdings nicht eine genauere Analyse der Krisenursachen sowie möglicher Gegenstrategien.

So reduziert sich dieser Tage manche mediale Annäherung an das Thema „Gewerkschaft“ auf kritische Begleitung des Personals der gewerkschaftlichen Führungsebenen. Gerade im Bereich der IG Metall bildet dies die gewerkschaftliche Realität nur unvollkommen ab, denn deren innere Struktur beruhte immer auch auf einem ausbalancierten Gleichgewicht zwischen autonomen Verwaltungsstellen, starken Bezirksleitungen und der beim Hauptvorstand zusammengeführten Tarifkompetenz. Diese Verteilung von Kompetenzen und Einfluss musste sich darüber hinaus immer wieder in einer spannungsgeladenen Wechselbeziehung mit selbst- und machtbewussten Betriebsräten bewähren.

Eine Einschätzung der Zukunftsperspektiven von Gewerkschaften, die deren organisatorische Komplexität, Ressourcen, aber auch Fähigkeit zur Verarbeitung von Krisenphänomenen unterschätzt, führt zu verkürzter Bewertung.

Historisch betrachtet waren krisenhafte Zuspitzungen ebenso wie strategische Fehler der Gewerkschaftspolitik immer auch ein Anlass, existierende Strukturen und Formen innergewerkschaftlicher Verteilung der Kompetenzen zu revidieren. Im Bereich der IG Metall führte somit der verlorene Bayern-Streik des Jahres 1954 zur

Neuausrichtung ihrer Tarifpolitik. Als *Maxime* galt fortan: Ohne ein Mindestmaß an Abstimmung und zentraler Koordination läuft man Gefahr, in entscheidenden Konflikten den Kürzeren zu ziehen (Bergmann/Jacobi/Müller-Jentsch 1975). Auch für andere deutsche Gewerkschaften waren Zeiten der Krise immer auch Chancen für politische Reflexion und die Neuausrichtung der eigenen Strategie. Letztlich mündete der Versuch *Konrad Adenauers*, mit dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952 eine Konkurrenz zu den Gewerkschaften zu schaffen, in die forcierte Gründung von gewerkschaftlichen Vertrauensleutkörpern (Schmidt 1971) und die desaströse Streikniederlage der IG Chemie im Jahre 1971 war der Beginn einer „wunderbaren Freundschaft“ (Kädler/Hertle 1997).

Nun gibt es keinen Automatismus, der dafür sorgte, dass sich Geschichte wiederholen würde (ob nun als Farce, wie *Marx* behauptete, oder als Echo eines in Institutionen verdichteten und verfestigten Erfahrungsschatzes, wie Vertreter des histori-

Martin Behrens, Ph.D., ist Leiter des Referats Europäische Arbeitsbeziehungen im WSI in der Hans Böckler Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Komparative Industrielle Beziehungen, Arbeitsbeziehungen in den USA, Arbeitgeberverbände, Tarifpolitik.

e-mail: Martin-Behrens@boeckler.de

Prof. Kerstin Hamann, Department of Political Science, University of Central Florida, Orlando/USA. Arbeitsschwerpunkte: Politische Parteien und Interessengruppen, Gewerkschaftspolitik in Spanien, vergleichende Politikwissenschaft, Demokratische Transitionen (West- und Südeuropa).

e-mail: khamann@mail.ucf.edu

schen Institutionalismus unterstellen) und auch die Fähigkeit deutscher Gewerkschaften, aus schmerzhaften Niederlagen zu lernen, ist nicht fest verbrieft. Dennoch belegen diese historischen Beispiele eine beachtliche Fähigkeit zur selbstkritischen Analyse und organisationspolitischen Beweglichkeit. Gewerkschaften können aber nicht nur aus ihrer eigenen Geschichte lernen, sondern ebenso aus den Erfahrungen der Gewerkschaftsbewegungen in anderen Ländern. Wie im Folgenden gezeigt wird, sollte auch hier „lernen“ nicht mit der selektiven Übernahme einiger aus dem Zusammenhang gerissener Modellfragmente verwechselt werden.

2

Chancen und Grenzen des internationalen Vergleichs

Welche Strategien für die gewerkschaftliche Revitalisierung erfolgreich sind, so unsere Leithypothese, erschließt sich gerade im internationalen Vergleich erst durch die genaue Analyse des politisch-institutionellen Kontexts (Locke/Thelen 1995), innerhalb dessen nationale Gewerkschaftsbewegungen operieren. So berechtigt beispielsweise der Ratschlag nach Verstärkung der Mitgliederwerbung und Rekrutierung auch ist, der Stellenwert für die gewerkschaftliche Handlungsfähigkeit erweist sich erst im Zusammenhang des jeweiligen Systems der industriellen Beziehungen. Wenn die AutorInnen der Beiträge dieses Schwerpunktheftes die Chancen für gewerkschaftliche Revitalisierungsstrategien vergleichen, so ist immer auch zu berücksichtigen, dass bestimmte Strategieelemente nicht ohne weiteres von einem System der industriellen Beziehungen in ein anderes übertragen werden können. Hier gilt es zunächst auch, aus den wenig produktiven Erfahrungen des jüngsten „Modell-Shopping“ im Bereich der deutschen Sozial- und Beschäftigungspolitik zu lernen. Zumindest in der politischen Debatte jagte eine „best practice“ die andere und neben dem schweizerischen System der Zahnhygiene und dem dänischen Kündigungsschutz, lag auch noch der amerikanische Niedriglohnsektor in so manchem Einkaufskorb. Auch im Bereich der industriellen Beziehungen kann vor einer solchen selektiven und kontextlosen Betrachtung nur gewarnt werden. Dies gilt insbesondere, wenn die Stärken

und Schwächen der Gewerkschaften abgewogen werden. Der internationale Vergleich zeigt, dass Mitgliederzahlen und Organisationsgrade nicht immer präzise Indikatoren effektiver Gewerkschaftsstärke sind. So sind Gewerkschaften in Spanien z.B. erheblich stärker, als ihr Organisationsgrad von 20 % andeutet.

Welche anderen Faktoren können dann herangezogen werden, um die Stärke der Gewerkschaften besser einzuschätzen? Und unter welchen Bedingungen erlauben bestimmte Indikatoren der Gewerkschaftsstärke eine realistische Einschätzung der Schwächen und Stärken der organisierten Arbeiter?

Die Verhandlungsstärke der Gewerkschaften bietet sich neben den Mitgliederzahlen als zweiter Hauptindikator an. Wenn die Gewerkschaften über 80 % der gewerblich Beschäftigten in Vertragsverhandlungen vertreten, wie in Spanien, scheint die Mitgliedschaft weniger im Blickpunkt zu stehen. Als Weiteres bieten institutionell verbriefte Rechte einen Maßstab der Gewerkschaftsstärke, und Gewerkschaften in vielen Ländern sind daher auch darauf aus, ihre Rechte innerhalb des Beschäftigungsverhältnisses auszubauen, wie z.B. Gewerkschaften in Großbritannien, die erfolgreich für ein neues Anerkennungsverfahren plädiert haben. Die Arbeitskampffähigkeit der Gewerkschaften spielt ebenso eine Rolle wie ihr politischer Einfluss im Bereich der Beteiligung an Strukturen nationaler Politikentscheidungen, z.B. an Sozialpakten oder neo-korporatistischen Politikprozessen. Betriebsräte können indirekt zur Stärke der Gewerkschaften beitragen, sofern sie mehrheitlich gewerkschaftlich organisiert sind.

Wie dieser kurze Vergleich zeigt, unterscheiden sich die jeweiligen Stärken und Schwächen der nationalen Gewerkschaften beträchtlich. Letztlich verweist dies darauf, dass zur Analyse der Strategien für eine Neubelebung der Gewerkschaften verschiedene Dimensionen des gewerkschaftlichen Einflusses in Betracht gezogen werden müssen.

3

Dimensionen gewerkschaftlicher Stärke

Insbesondere kristallisieren sich vier Hauptdimensionen heraus, die illustrieren,

dass Gewerkschaftsstärke ein multidimensionales Konzept ist und in verschiedenen Ländern verschiedene Formen annehmen kann. Diese Dimensionen sind Mitgliedschaft, tarifliche Verhandlungsstärke, politischer Einfluss sowie eine institutionelle Dimension, die sich darauf bezieht, zu welchem Grad die Organisation sowohl sich selbst als auch ihre Strategien reformieren kann, um frischen Wind in die Gewerkschaftsbewegung zu bringen (Behrens/Hamann/Hurd 2004). Der entscheidende Aspekt ist hierbei, dass Gewerkschaften in den untersuchten Ländern aus guten Gründen verschiedene Strategien entwickeln, die sich auf jeweils unterschiedliche Machtressourcen stützen. Analytisch betrachtet ist dies weder ein Zeichen mangelnder (internationaler) Lernbereitschaft noch der bürokratischen Verkrampfung oder gar der selbstgewählten Isolation, sondern kontextbedingt. Während sich Gewerkschaften im angelsächsischen Bereich z.B. auf Mitgliederwachstum konzentrieren, ist der Schwerpunkt zur Neubelebung der Gewerkschaften der südlichen Länder Spanien und Italien eher auf politische Einflussnahme ausgerichtet. Wie lassen sich diese Unterschiede in der Hauptorientierung der Gewerkschaften zu der Neubelebung ihrer maladen Organisationen erklären?

Ein Hauptfaktor liegt in den Strukturen und Institutionen der industriellen Beziehungen und im Allgemeinen in den wirtschaftlichen Institutionen. Hier unterscheiden sich Systeme, in denen Mitgliedschaft eng an die tarifpolitische Verhandlungskompetenz der Gewerkschaften geknüpft ist, wie z.B. in Großbritannien und den USA, von solchen, wo diese enge Verbindung nicht besteht, wie in Spanien oder Deutschland. In den Ländern, die einen engen Zusammenhang zwischen Tarifbindung und gewerkschaftlicher Mitgliedsstärke aufweisen, insbesondere dort, wo Tarifverhandlungen innerhalb einzelner Unternehmen stattfinden, ist Mitgliederzuwachs ein wesentlicher Bestandteil zur Wiederherstellung der Gewerkschaftsvitalität, während in den anderen Ländern das Mitgliedswachstum weniger von Bedeutung ist. In Spanien ist das Gewicht der Gewerkschaften z.B. nicht an Mitgliederzahlen oder Organisationsgrade gebunden, sondern vielmehr an die Resultate der sogenannten Gewerkschaftswahlen, die auf Betriebsebene durchgeführt werden. Bei diesen Abstimmungen wählen alle Arbeit-

nehmer, nicht nur Gewerkschaftsmitglieder, die Gewerkschaft, die sie dann nicht nur innerhalb des Betriebes durch ein Arbeiterkomitee vertritt, sondern auch auf höheren Ebenen. Dies schließt auch nationale Verhandlungen mit Arbeitgebern oder der Regierung ein. In solch einem System kommt der Mitgliederwerbung nur sekundäre Bedeutung zu, während die zwei Hauptgewerkschaftsbünde UGT und CC.OO. ihre Energien darauf konzentrieren, aus den Gewerkschaftswahlen als Sieger hervorzugehen.

Institutionelle Faktoren können auch zumindest teilweise erklären, warum die ökonomische Dimension oder gewerkschaftliche Verhandlungsstärke im Tarifbereich, in manchen Fällen ausgeprägter sind als in anderen. Die Stärke der Gewerkschaften im ökonomischen Bereich ist dort weitreichender, wo Regeln zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen bestehen. Durch solche Instrumente, wie sie z.B. in Spanien und Deutschland zu finden sind, wird die Verhandlungskompetenz der Gewerkschaften auf Nichtmitglieder ausgeweitet. Andererseits spielt die tarifliche Verhandlungsarena in jenen Ländern eine herausragende Rolle, in denen es keinen ausreichenden gesetzlichen Schutz des Arbeitsverhältnisses sowie im Sozialbereich gibt. Dies ist insbesondere in liberalen Marktwirtschaften (Liberal Market Economies) wie den USA oder Großbritannien der Fall. Ferner ist der politische Einfluss der Gewerkschaften generell dort größer, wo sie Teil des Politikprozesses sind, z.B. in Sozialpakten oder Konzertierung. Dieses Muster existiert vor allem in koordinierten Marktwirtschaften in Nordeuropa, aber auch in den eher staatsorientierten südlichen Ökonomien in Spanien und Italien, weniger jedoch in den liberalen Marktwirtschaften in den USA und Großbritannien (Hall/Soskice 2001).

Obwohl institutionelle Faktoren nützliche Erklärungen anbieten, die Aufschluss geben über die relativen Stärken und Schwächen der Gewerkschaften innerhalb ihres jeweiligen Kontexts, sind diese Faktoren jedoch allein nicht ausreichend, um die Strategien der Gewerkschaften in ihren Bemühungen um eine Neubelebung ihrer Organisationen vollständig zu erklären.

Entscheidungen von Gewerkschaftsfunktionären hinsichtlich der angemessenen Strategien sind auch von anderen Faktoren beeinflusst, wie beispielsweise der Art und Tiefe der Gewerkschaftskrise oder auch Bewertungsprozessen innerhalb der Führungsriege, die bestimmte Strategien als potenziell erfolgreich einschätzen und andere ausklammern. Mit Bezug auf Art und Tiefe der Krise lässt sich feststellen, dass dort, wo Mitgliederschwund eher schwach ist oder nicht existiert, wie z.B. im Fall Spaniens, die Gewerkschaften auch der Mitgliedergewinnung weniger Bedeutung beimessen. So scheint es nur konsequent zu sein, dass die deutschen Gewerkschaften bis zum Fall der Mauer vergleichsweise wenig für die Mitgliedergewinnung taten, schließlich war im Unterschied zu anderen Ländern der Mitgliederschwund relativ gering. Großbritannien und die USA präsentieren hier einen illustrativen Kontrastfall, denn der Mitgliederverlust kam vergleichsweise früh und auch massiv. Die Mitgliederkrise hat in diesen Ländern auch zu recht tiefgreifenden Prozessen der internen Restrukturierung geführt.

Selbst wenn Krisen sich insbesondere in bestimmten Dimensionen, wie der Mitgliedschaft, äußern, haben letztlich doch auch die Gewerkschaftsführer einen beachtlichen Spielraum, um frei zwischen alternativen Strategien zur Neubelebung der Gewerkschaften zu entscheiden. Wie die Autorinnen und Autoren dieses Heftes belegen, ist das Schicksal der fünf hier behandelten Gewerkschaftsbewegungen nicht durch das institutionelle Geflecht vorherbestimmt. Gewerkschaften, ihre Mitglieder, Führungspersonlichkeiten und Beschäftigte treffen strategische Entscheidungen, welche nicht einfach aus dem rechtlichen Gestaltungsrahmen, der Wirtschaftslage oder der Stärke ihrer Gegner abgeleitet werden können. Gleichzeitig trifft aber auch zu, dass die gewerkschaftliche Entscheidungsautonomie von institutionellen Faktoren mitgestaltet wird und als Folge gewerkschaftliche Entscheidungsalternativen kanalisiert. Dieses Spannungsverhältnis zwischen institutionellen Zwängen auf der einen und gewerkschaftlicher Gestaltungsautonomie auf der anderen Seite muss produktiv bewältigt werden.

GewerkschaftsaktivistInnen haben beinahe täglich die Wahl zwischen strategischen Entscheidungen, die sich entlang institutionell vorgegebener Strukturen bewegen und anderen Möglichkeiten, die alternative Entscheidungsspielräume ausloten. Beide Strategien sind mit Risiken behaftet. Eine eher „konservative“ Strategie der Nutzung vorhandener Strukturen erweist sich immer dann als unproduktiv, wenn umfassender ökonomischer und gesellschaftlicher Wandel die Grundbedingungen für das Funktionieren dieser Institutionen in Frage stellt. Auf der anderen Seite schlägt auch so manches gewerkschaftliche Experiment fehl, weil notwendige Vorbedingungen und Ressourcen nicht gegeben waren.

Die folgenden Beiträge sollen helfen, diese Voraussetzungen und Chancen von Strategien für die Neubelebung der Gewerkschaften besser einschätzen zu können. Die Aufsätze beziehen sich auf ein internationales Forschungsprojekt (Comparative Labor Movement Revitalization), das AkademikerInnen mit Forschungsschwerpunkten der Industriellen Beziehungen in Deutschland, USA, Großbritannien, Spanien und Italien zusammengebracht hat. Das Projekt geht davon aus, dass Gewerkschaften mit Krisen verschiedener Art konfrontiert sind, aber statt sich auf die Art oder das Ausmaß der Krise zu fixieren, konzentrieren sich die AutorInnen darauf herauszufinden, wie Gewerkschaften diesen Herausforderungen begegnen und welche Strategien sie entwickeln, um die Krise zu bewältigen. Der erste Teil des Forschungsprojektes verglich Gewerkschaftsstrategien auf nationaler Ebene (European Journal of Industrial Relations 1/2003). Der zweite Teil, dessen vorläufige Ergebnisse im Folgenden vorgestellt werden, nimmt die Hauptstrategien unter die Lupe und untersucht, welche Bedeutung den sechs Strategien in den fünf Ländern zukommt. Ausgehend von unserer Leithypothese, dass der nationale Kontext von Bedeutung ist, zeigen die Beiträge, welchen Einfluss dieser nationale Kontext auf die Strategiewahl der Gewerkschaften zur Neubelebung hat.

Behrens, M./Hamann, K./Hurd, R. (2004): Conceptualizing Labor Union Revitalization. Erscheint in Frege, C./Kelly J. (Hrsg.) Labour Movement Revitalization in Comparative Perspective, Oxford

Bergmann, J./Jacobi, O./Müller-Jentsch, W. (1975): Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Sachzwängen, Frankfurt und Köln

Fichter, M. (2003): The IG Metall is Dead! Long Live the IG Metall! John Hopkins University, American Institute for Contemporary German Studies. <http://www.aicgs.org/c/fichterc.shtml>

Hall, P./Soskice, D. (2001): Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford

Kädtler, J./ Hertle, H.H. (1997): Sozialpartnerschaft und Industriepolitik. Strukturwandel im Organisationsbereich der IG Chemie-Papier-Keramik, Opladen

Locke, R./Thelen, K. (1995): Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparisons and the Study of Comparative Labor Politics. In Politics & Society 3, S. 337–367

Schmidt, E. (1971): Ordnungsfaktor oder Gegenmacht. Die politische Rolle der Gewerkschaften, Frankfurt a.M.

Schmidt, R. (2003): Der gescheiterte Streik in der ostdeutschen Metallindustrie zur Durchsetzung der 35-Stunden-Woche. Erscheint in Prokla 132

WSI-Herbstforum 2003

Betriebe unter Marktdruck: Zwischen Flexibilisierung und Regulierung

4./5. Dezember 2003 in Düsseldorf

4.12.2003: Nachmittags

Begrüßung und Einführung
Prof. Dr. Heide Pfarr

**Betrieb – Arbeitsmarkt – Interessenvertretung:
Herausforderungen an ein (Erfolgs-)Modell**
Prof. Dr. Dieter Sadowski (Uni Trier)

Themenblock 1:
Beschäftigung im Betrieb
**Betriebliche Personal- und Beschäftigungspolitik zwischen
Flexibilität und Stabilität**
PD Dr. Lutz Bellmann, Peter Ellguth (IAB)

**Betriebliche Personalpolitik – Kündigungsschutz als
Beschäftigungsbremse?**
Karen Ullmann, Silke Bothfeld, Projekt Regulierung des
Arbeitsmarktes (WSI)

Themenblock 2:
Interessenvertretung im Betrieb
**Testfeld Ost? Betriebliche Interessenvertretung in den neuen
Ländern - Konsequenzen für den Westen**
Dr. Ingrid Artus (TU München)

Gender – Ein Fremdwort für Betriebs- und Personalräte?
Dr. Christina Klenner (WSI)

Hinweis

Tagungsgebühren werden nicht erhoben. Reise- oder Aufenthaltskosten der Teilnehmer werden vom Veranstalter nicht übernommen. Die Kosten der Verpflegung während der Tagung trägt die Hans Böckler Stiftung.

Das Formular für die Anmeldung und Hotelreservierung erhalten Sie über die Hans Böckler Stiftung, Frau Jeanette König, Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf, e-mail: Jeanette-Koenig@boeckler.de, Telefon (02 11) 77 78-1 11, Telefax (02 11) 77 78 84-1 11.

5.12.2003: Vormittags

Themenblock 3:
Regulierung im Betrieb

**Betriebliche Bündnisse – mehr als nur Concession
Bargaining?**
Dr. Hartmut Seifert (WSI)
Heiko Massa-Wirth (WSI)

**Verbetrieblung der Tarifpolitik –
Erosion des Flächentarifs oder Gestaltungschance?**
Dr. Reinhard Bispinck (WSI)

**Abschluss:
Flexibilisierung und Regulierung:
Herausforderungen für Betriebs- und Tarifpolitik**

Podiumsdiskussion

- Prof. Dr. Rudi Schmidt, Uni Jena
- Sybille Stamm, ver.di-Landeszirkvorsitzende
Baden-Württemberg
- Helmut Lense, BR-Vorsitzender, DaimlerChrysler,
Werk Untertürkheim (angefragt)
- Werner Bischoff, IG BCE,
Mitglied des geschäftsführenden Hauptvorstandes